



# **LES ENJEUX DE LA DÉMOCRATIE ET DU DÉVELOPPEMENT DANS LES SOCIÉTÉS DU NORD. L'EXPÉRIENCE DU QUÉBEC<sup>1</sup>**

**Benoît Lévesque**

## **Note sur l'auteur :**

Benoît Lévesque, professeur au département de Sociologie de l'Université du Québec à Montréal et membre du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES).

**Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC)**

**Série Recherche N° 34**

ISBN : 2-89251-201-8



**Publication conjointe entre la CRDC, l'ARUC-ÉS et le CRISES**

---

<sup>1</sup> Communication présentée à la « Conférence internationale. Le Sud ...et le Nord dans la mondialisation. Quelles alternatives » qui s'est tenue à l'Université du Québec en Outaouais (UQO), les 24-25 septembre 2003

Mai 2004

## Table des matières

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
<b>1. LES FORMES DE DÉMOCRATIE.....</b>	<b>4</b>
TABLEAU 1 : LES FORMES DE DÉMOCRATIE.....	5
<b>2. LES DIVERS MODÈLES DE DÉVELOPPEMENT, LA PLACE ACCORDÉE À LA DÉMOCRATIE</b>	<b>8</b>
- UN MODÈLE FORDISTE OU KÉNEYSIEN (1960-1980).....	8
- UN MODÈLE PARTENARIAL (1981-2003).....	11
- MODÈLE NÉO-LIBÉRAL (2003-....) .....	14
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>22</b>
TABLEAU 2 : FORMES DE DÉMOCRATIE ET MODÈLES DE DÉVELOPPEMENT .....	23
- LES TROIS VARIANTES DU MODÈLE QUÉBÉCOIS .....	23
- LE MODÈLE PARTENARIAL : UNE ALTERNATIVE?.....	25
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>28</b>

## INTRODUCTION

Si la démocratie est définie comme régime où tout le pouvoir-direction s'enracine dans les citoyens, on peut dire que sur cinq mille ans d'histoire, elle fait figure d'exception dans la Grèce, les villes médiévales et les nations occidentales contemporaines. Mais, si l'on tient compte des 35 ou 40 mille ans d'existence de l'homo sapiens, la démocratie apparaît, selon Jean Baechler (1985), plutôt comme la condition normale, et ce sont les empires et les royaumes qui font exception. Ces derniers seraient le résultat de la violence et de la contrainte excessives. Quoiqu'il en soit, la démocratie apparaît maintenant comme la condition normale des sociétés du nord alors qu'il faudrait sans doute être plus nuancé pour les pays du Sud (qui seront l'objet de réflexion de la part d'autres collègues). En ce qui concerne le développement, il peut être vu comme la conséquence de la démocratie. À partir du moment où la seule croissance économique est jugée comme insuffisante pour assurer l'égalité des chances et la justice sociale, il devient nécessaire de faire appel au politique et plus précisément à la démocratie pour exprimer des préférences collectives touchant le développement social et qualité de vie que la croissance n'inclut pas spontanément. À la suite de la seconde guerre mondiale, nous avons assisté à une grande transformation (Polanyi, 1983), un passage du laissez-faire à des États interventionnistes qui ont permis un arrimage entre le développement économique et le développement social. Cet arrimage résulte d'un processus de démocratisation. La mondialisation leur remet en cause cet arrimage, ce qui laisse supposer le besoin d'une autre grande transformation, la nécessaire recherche d'un autre modèle de développement que le modèle néo-libéral.

Dans cette présentation, nous voudrions montrer 1) que les diverses formes de démocratie ont une importance variable selon le modèle de développement, 2) qu'un des grands enjeux de la démocratie à l'ère de la mondialisation est l'articulation du développement économique et du développement social, plus largement l'expression de préférences collectives pour le vivre ensemble, 3) que les diverses formes de démocratie de même que leur articulation présentent autant d'enjeux. Dans cette visée, le texte comprend deux parties : une première précise les diverses formes de démocratie ; une seconde montre comment les formes de démocratie ont varié selon le modèle de développement (modèle fordiste ou keynésien, modèle partenarial et modèle néo-libéral). Cette analyse s'appuie sur les quarante années de l'expérience québécoise en matière de développement. Même si le Québec constitue une société distincte (ce qui est le cas de la plupart des sociétés), il peut être considéré suffisamment représentatif des pays du nord pour alimenter le débat sur des questions communes, mais dont les réponses ont souvent été différentes.

## 1. LES FORMES DE DÉMOCRATIE<sup>2</sup>

Si la pensée sur la démocratie remonte aux Grecs et même au-delà, la démocratie moderne s'appuie néanmoins sur un corpus relativement récent qui est constitué entre autres des œuvres de Montesquieu (*L'esprit des lois*, 1748), de Locke (*Essai sur l'entendement humain*, 1690) et de Tocqueville (*De la démocratie en Amérique*, 1835), notamment en ce qui concerne les réflexions sur les diverses formes de gouvernement et la distinction des pouvoirs. Du point de vue de l'émancipation citoyenne, la **démocratie représentative** représente une conquête qui s'est réalisée à travers diverses révolutions (anglaise, française et américaine) de sorte qu'elle demeure la **base institutionnelle indispensable** pour mettre en pratique la démocratie dans les sociétés modernes. Ainsi, elle est à la base de tout État de droit et de la reconnaissance des membres de la société comme citoyens. De plus, elle permet l'exercice de la souveraineté du peuple de manière à ce que l'action de l'État, y compris pour l'exercice du monopole de la violence, soit douée de légitimité, ce à quoi les régimes non-démocratiques ne peuvent prétendre.

Cependant, la démocratie représentative est insuffisante pour plusieurs raisons. En premier lieu, comme les représentants sont élus sur la base d'« une personne, un vote » (et cela même si les choix individuels se font à partir du programme mis de l'avant par leur parti), la démocratie représentative tend à reposer sur les seuls choix individuels définis à partir d'intérêts individuels et de préférences considérées comme fixes. Une société qui se limite exclusivement à la démocratie représentative, affirme implicitement qu'elle n'est constituée que d'individus et d'intérêts individuels (dont la somme constituerait l'intérêt général conformément à la vision libérale). En deuxième lieu, la démocratie représentative pourtant incontournable produit l'exclusion des représentés ou mieux crée rapidement « un fossé entre le citoyen et ses portes-paroles » (Callon et alii, 2001 : 170). En troisième lieu, la participation citoyenne réduite au choix des représentants à travers des élections à tous les quatre ou cinq ans, tend à produire un désintérêt des citoyens. Pour toutes ces raisons et d'autres encore, les représentants élus doivent se préoccuper d'encourager d'autres formes de participation des citoyens, d'autres formes de démocratie, d'autant plus que ces derniers le revendiquent sans remettre en cause pour autant la démocratie représentative comme base institutionnelle incontournable.

---

<sup>2</sup> Cette section sur les formes de démocratie s'inspire en grande partie d'une conférence prononcée lors de la 2<sup>e</sup> conférence internationale sur l'économie sociale et solidaire qui s'est tenue à Québec en 2003 (Lévesque, 2003).

La **démocratie sociale** qui repose sur la concertation des grands acteurs sociaux (expression diversifiée des intérêts collectifs), complète la démocratie représentative (expression des intérêts individuels) (Schmitter, 1992). Comme le met en évidence le concept de société civile, une société comprend non seulement des individus mais aussi des acteurs collectifs, soit des groupements non volontaires (familles, collectivités locales, communautés culturelles) et des groupements volontaires (des associations, des groupes de femmes, des groupes écologiques, des syndicats, des entreprises collectives, etc), qui portent des intérêts collectifs, soit ceux de leurs membres (Laville, 1997 ; Walzer, 1999). Dans la mesure où les associations volontaires constituent des espaces publics de délibération, elles peuvent construire des intérêts collectifs et développer des formes de solidarité basées sur la proximité (la communauté) ou sur d'autres bases communes telle la profession (Laville et Sainsaulieu, 1999). Les sociétés démocratiques favorisent normalement cet engagement civique en vertu duquel les individus sont préoccupés du bien commun. Que ce soit pour des initiatives locales, pour des projets de développement économique ou même pour des résistances à des interventions des pouvoirs publics, les associations deviennent « un aspect premier de la formation d'un lien sociétal et le sens du vivre ensemble dépend de la densité des relations sociales tissées au sein de la société civile (...) » (Helly, 2000 : 130). Enfin, la proximité des associations par rapport aux collectivités leur permet d'identifier les nouveaux besoins et de trouver des solutions appropriées, comme on peut le constater dans le cas de catastrophes et d'urgences sociales.

**Tableau 1 : Les formes de démocratie**

<b>FORMES DE DÉMOCRATIE</b>	<b>MOYENS</b>
<b>Démocratie représentative</b> (institution)	Instances représentatives <b>Réprésentants élus</b> Base : intérêt individuel Vote et majorité
<b>Démocratie directe</b> (organisation)	Absence de médiation <b>Participation directe</b> Intérêt formulé directement Choix par consensus
<b>Démocratie sociale</b>	<b>Concertation des acteurs sociaux</b> (intérêts collectifs) Associations volontaires et groupes d'appartenance Mobilisation
<b>Démocratie délibérative</b>	<b>Délibération</b> Espaces publics détachés des intérêts immédiats Libre expression de tous Objectif : dégager un bien supérieur qui se justifie

Lévesque (2003) d'après Offe et Preub (1997)

Dans une société de droit, les intérêts collectifs de même que ceux des grandes entreprises peuvent exclure l'une et l'autre : celle du lobbying (généralement encadré) et celle de la concertation sociale.

Selon les régimes politiques et les modèles de développement, le dosage de ces deux façons d'influer sur le pouvoir peut être extrêmement variable comme en témoigne le cas des États-Unis et celui des pays scandinaves. Outre sa faible transparence, le lobbying s'inscrit mieux dans un système libéral qui voit les intérêts collectifs comme une simple agglomération d'intérêts individuels alors que la concertation tend à considérer les intérêts collectifs comme une catégorie d'intérêt différente aussi bien de l'intérêt individuel que de l'intérêt général. C'est pourquoi les intérêts collectifs peuvent alimenter des corporatismes contraires à l'intérêt général (Monnier et Thiry, 1997) ou même contribuer à la privatisation de la citoyenneté (Duschatel, 2000). D'où la nécessité d'inscrire les intérêts collectifs dans le cadre d'une démocratie sociale dont les modalités d'exercice seront définies par l'État de manière à rendre possible la mise en perspective de ces divers intérêts, non pour les nier mais pour établir des compromis qui prendront sens dans le cadre de l'intérêt général. En somme, la démocratie sociale complète bien la démocratie représentative dans la mesure où cette dernière lui fait une place clairement définie (et donc dans la mesure où elle a un fondement institutionnel).

La **démocratie directe** se situe généralement à une autre échelle que celle de la démocratie représentative et de la démocratie sociale. Si l'on excepte le cas des référendums et une démocratisation que rendent maintenant possible les nouvelles technologies de communication (*from e-government to e-democracy*) (Lenihan, 2002), la démocratie directe tend à s'exprimer directement sans médiation, ce qui a supposé jusqu'ici la présence physique des personnes concernées et, par suite, elle n'est opérationnelle que dans des groupes et des organisations de taille. Sous cet angle, la démocratie directe favorise une coopération plus intensive ou plus adaptée de la part des parties prenantes. Si la démocratie directe a souvent été avancée comme moyen de dépasser la démocratie participative, il faut dire qu'elle n'assure pas nécessairement un accroissement de la qualité cognitive et morale des compétences décisionnelles des personnes ainsi mobilisées (Offe et Preuß, 1997 :226) . De plus, elle peut servir de plate-forme pour le détournement de la démocratie représentative au profit d'une catégorie, tels les professionnels dans les services collectifs (J. Godbout, 1982; Bélanger et Lévesque, 1988). Pour ces raisons et d'autres, la démocratie directe comme d'ailleurs la démocratie représentative et la démocratie sociale, a besoin de la démocratie délibérative.

Parce qu'elle consiste à faire des choix éclairés et raisonnables et que l'intérêt général n'est pas donné une fois pour toutes, la démocratie sous toutes ses formes ne peut faire l'économie de la **démocratie délibérative**. Cette dernière prend sa légitimité moins dans la volonté déjà déterminée que dans le

processus de formation de cette volonté que constitue la délibération. Sous cet angle, la démocratie délibérative doit viser « à organiser et réguler les diverses préférences de chaque citoyen-électeur de façon à organiser et réguler le conflit social non seulement autour de l'affrontement majorité-minorité (ou entre travailleurs et entrepreneurs dans le cas de la démocratie économique), mais également en tant que conflit intérieur entre ce que les individus eux-mêmes ressentent comme leurs désirs les plus désirables et ceux qui le sont moins » (Offe et Preuß, 1997 :226). Ces propos rejoignent ceux de Chantal Mouffe (1994 :10-11) qui distingue **le** politique (palemos), lié à la dimension d'antagonisme et d'hostilité (eux, les ennemis, et nous), et **la** politique (polis) qui vise à « organiser la coexistence humaine dans des conditions conflictuelles », soit de neutraliser le potentiel d'antagonisme sans occulter la dimension agoniste, soit le rapport à l'adversaire à l'intérieur du nous. Autrement dit, « le recours à la figure de l'adversaire vise précisément à échapper à cette dichotomie et à dépasser tant la vision jacobine de la politique de l'ennemi que celle, libérale, de la pure et simple compétition des intérêts » (ibid :24).

Si la démocratie délibérative peut apparaître utopique, aux yeux de certains, il faut reconnaître qu'elle ne va pas de soi. Elle suppose des investissements auxquels doit consentir un État soucieux de démocratie. Ainsi, « l'idée qu'il faut dire adieu à la notion de préférences fixes implique un processus d'apprentissage qui ne vise pas un modèle préconçu de rationalité substantielle, un processus d'apprentissage continu et ouvert sans enseignant et sans programme » (Offe et Preuß, 1997: 227). Dans les instances de concertation relevant de la démocratie sociale, la délibération comme approche pour prendre des décisions démocratiques suppose que les participants apprennent à écouter les positions des uns et des autres, sinon il sera impossible d'arriver à des choix collectifs mûrement réfléchis. Les participants doivent également apprendre à se persuader les uns les autres en fournissant des raisons que les autres peuvent accepter plutôt que leur demander des actes de foi. Les divers intérêts ou les biens collectifs sont difficilement conciliables sans effort pour construire **un bien commun supérieur**, ce qui suppose une démarche parfois laborieuse et non exempte de compromis. Comme la délibération donne souvent lieu à des chocs d'idées et à des conflits, il en résulte parfois que certains perdent alors que d'autres y gagnent. « L'important dans la délibération, selon Fung et Wright (2001), c'est que les participants trouvent des raisons acceptables pour l'action collective, ce qui n'exige pas qu'ils acceptent complètement l'action proposée, ni la trouvent la plus avantageuse. » Dans de telles situations, il existe toutefois des dangers de manipulation de la part des participants qui peuvent utiliser leur pouvoir pour imposer des intérêts particularistes.

En ce qui nous concerne, nous aurions tendance à favoriser une démocratie plurielle qui serait le pendant nécessaire d'une économie plurielle (une économie ouverte à la démocratisation). Par démocratie plurielle, nous entendons une radicalisation de la démocratie sous toutes ses formes, soit une extension de

la démocratie représentative à toutes les catégories sociales, un élargissement de la démocratie sociale en reconnaissant les divers intérêts collectifs dans un cadre institutionnel approprié, un approfondissement de la démocratie délibérative en favorisant le débat aussi bien dans les instances de la démocratie délibérative que dans celles de la démocratie sociale. La démocratie plurielle peut également être entendue dans le sens d'une démocratie qui rende « compte des différences, des particularités, du multiple, de l'hétérogène, c'est-à-dire de tout ce qui est exclu par l'homme abstrait. Il s'agit non pas de rejeter l'universalisme, mais de le particulariser, de trouver une nouvelle forme d'articulation entre universel et particulier. » (Mouffe : 32-33). Comme nous le verrons maintenant, les divers modèles de développement (et par suite les approches du développement) ont valorisé certaines formes de démocratie plutôt que d'autres de sorte que, dans chacun d'entre eux, la démocratie fut un enjeu de première importance.

## **2. LES DIVERS MODÈLES DE DÉVELOPPEMENT, LA PLACE ACCORDÉE A LA DÉMOCRATIE**

Si l'on s'en tient au cas du Québec, on peut identifier au moins deux variantes du modèle de développement : une première, qui couvre la période des années 1960 à 1980, et une seconde pour la période des années 1980-2003. Le Parti libéral du Québec (PLQ) qui vient de prendre le pouvoir, nous annonce un changement radical de modèle, soit un modèle qui irait explicitement dans le sens du néolibéralisme. Le cas du Québec permet ainsi de caractériser, à grands traits, trois modèles de développement qu'on a pu observer, à un moment ou l'autre, dans la plupart des pays du nord. Pour l'examen de ces modèles, nous nous limiterons<sup>3</sup> au rôle de la démocratie dans la définition du développement social et du développement économique, et dans leur mise en rapport pour former un cercle vertueux, tout en accordant une attention particulière aux approches du développement régional et local.

### **- Un modèle fordiste ou kéneysien (1960-1980)**

Le modèle québécois mis en place par la Révolution tranquille correspond à ce qu'on a appelé ailleurs, dans les pays du Nord, le fordisme et le providentialisme, inspirés dans un cas par Keynes et dans l'autre par Beveridge. Cette Révolution tranquille a été portée par des forces dites progressistes comprenant en tête de liste le mouvement syndical et les nouveaux intellectuels en compromis avec une bourgeoisie désireuse de moderniser l'économie et les institutions (Brunelle, 1978). Ce compromis a permis de rejeter

---

<sup>3</sup> Nous avons caractérisé plus en détail le modèle québécois dans d'autres textes (Lévesque, 2004, 2003 et 2002). Voir également l'excellent ouvrage de Gilles L. Bourque (2001).



dans l'opposition un bloc social qui comprenait les élites traditionnelles (religieuses et laïques), le monde rural et les firmes multinationales, notamment dans l'exploitation des ressources naturelles (mines et forêts).

**La démocratisation du développement social** s'est matérialisée par l'adoption de politiques sociales et par la modernisation des services collectifs que dispensaient jusque-là les institutions religieuses, souvent en liaison avec des associations orientées vers les défavorisés. La protection sociale fut accordée sans exception aux personnes inaptes au travail de même qu'aux personnes sans emploi, sans oublier un certain nombre d'assurances (ex. familiale, vieillesse, maladie, etc.). De même, les services collectifs dans les domaines des services sociaux, de la santé et de l'éducation furent non seulement modernisés par l'État mais créés dans toutes les régions et rendus accessibles à tous. Cette modernisation des politiques sociales et des services sociaux donne une matérialité nouvelle aux droits sociaux qui s'ajoutent désormais aux droits civils acquis au XVIIIe siècle et aux droits politiques au XIXe siècle (Marshall, 1965). En somme, la démocratisation du développement social donne forme à une citoyenneté de plein droit. Toutefois, cette démocratisation définie en termes d'accès universel et de gratuité demeure incomplète puisque les services et programmes sont définis par des instances centralisées et par des experts peu soucieux de la participation des travailleurs et des usagers et peu attentifs aux différences régionales (Bélanger et Lévesque, 1992).

De même, dans le domaine de l'économie, l'État devient un levier pour **un développement économique** que l'on veut le plus possible autocentré. Favorable à la diversification de l'économie, l'État québécois, souvent avec le soutien du gouvernement fédéral procède à une planification incitative et à la mise en place de grandes entreprises publiques dans des secteurs stratégiques (électricité et finance), tout en favorisant la formation de grandes entreprises québécoises privées. Le mouvement coopératif (agriculture, épargne et crédit), plus ou moins distant de l'État est sollicité pour appuyer les politiques de développement économique. La démocratisation du développement économique a réalisé des avancées dans au moins deux directions. En premier lieu, la reconnaissance des syndicats, combinée à la négociation collective, ouvre un espace pour la participation des travailleurs, mais cette participation reste aux portées de l'organisation du travail qui demeure régie par les principes du taylorisme (Bélanger, Grant et Lévesque, 1994). En deuxième lieu, les politiques de développement régional qui visent d'abord à favoriser le rattrapage des régions en retard, consacreront d'importantes ressources à partir d'ententes avec le gouvernement fédéral, notamment pour moderniser les infrastructures. La régionalisation qui s'en est suivie, s'est faite en grande partie au détriment du local comme en témoigne le déplacement de certaines activités locales vers les capitales régionales (Lévesque, 1999). De plus, les plans de développement comme ceux du BAEQ (1962-1964) étaient définis par des experts et par suite imposés d'en haut, en dépit

de la consultation des populations concernées. Concrètement, le facteur sans doute le plus déterminant pour le développement régional fut la régionalisation des services collectifs (éducation, santé et services sociaux), la déconcentration de l'appareil de l'État (services des divers ministères) et la mise en place d'instances de consultation (ex. les Conseils régionaux de développement), mais tout cela ne s'est pas accompagné d'une grande décentralisation de responsabilités vers les régions. En somme, l'approche centralisatrice et bureaucratique s'est également imposée dans le domaine du développement régional.

Le modèle keynésien ou fordiste est contrasté par la dynamique des rapports sociaux et les différents héritages historiques des diverses sociétés du nord (Boyer, 1986 ; Esping-Andersen, 1990). Au Québec, comme ailleurs, le modèle de développement résulte donc d'un compromis en vertu duquel les demandes de démocratisation économique et sociale seront traduites en termes d'accès et de gratuité dans le domaine des services (développement social), de négociation pour le partage des gains de productivité avec les travailleurs (développement économique) et de déconcentration de l'appareil de l'État dans les régions (développement régional). Ce compromis fut relativement stable puisque le développement social et le développement économique constituaient alors un cercle vertueux dans le cadre d'un marché moins ouvert qu'aujourd'hui. Ainsi, les dépenses sociales de même que les péréquations des régions plus prospères vers les régions moins favorisées, représentaient des débouchés supplémentaires qui nécessitaient à leur tour des investissements créateurs d'emplois. De même, la modernisation des services de santé et d'éducation eurent au moins dans un premier temps un effet positif sur la productivité des travailleurs devenus plus compétents et en meilleure santé. Enfin, les augmentations de salaires que permettait la négociation collective, constituaient la base du compromis fordiste qui réalise ainsi un arrimage entre norme de production et norme de consommation (Aglietta, 1976).

Ce modèle qui reposait sur le couple État-Marché, soit une économie de marché régulée par l'État à travers diverses réglementations et institutions, présentait des spécificités en termes de démocratie. En effet, à travers la forte intervention de l'État et la proposition de grands projets de modernisation économique et sociale, la démocratie représentative s'en trouva renforcée de même que la démocratie délibérative à cette échelle. En revanche, la forte valorisation de l'expertise scientifique et de l'intervention de l'État à travers des approches hiérarchiques et centralisées entraînera une réduction de l'espace disponible pour la démocratie participative (démocratie sociale et démocratie directe), ce que ne manqueront pas de relever les mouvements sociaux. Ainsi, les associations furent considérées comme relevant de l'ancien monde de sorte que les pouvoirs publics ne furent pas très attentifs au capital social qui s'était progressivement formé dans des conditions sans doute difficiles (Paquet, 1999 ; Putnam, 1993).

Le début des années 1970 sera marqué par une radicalisation des mouvements sociaux, touchant principalement **la démocratisation**. D'abord, le mouvement ouvrier remet en question l'exclusion dans l'organisation du travail (le taylorisme), le plus souvent à partir de grèves, parfois à partir d'initiatives relevant de l'autogestion. Ensuite, des groupes de citoyens, des groupes communautaires, des groupes de femmes, des professionnels de la santé et des services sociaux, proposent des services alternatifs au modèle centralisé et bureaucratique (ex. les cliniques populaires de santé) ou encore de nouveaux services en réponse à des besoins non ou mal satisfaits par l'État. De même, les politiques de développement régional donnent lieu à des mobilisations des communautés locales aussi bien en milieu rural qu'urbain pour un développement local qui tienne compte aussi bien du social que de l'économique et qui ait une vision systémique plutôt que sectorielle (Lévesque, 2002 ; Fontan, Klein, Lévesque, 2003). Aux demandes de démocratie directe, s'ajoutent celles relevant de la démocratie sociale. Pour mettre en place de nouvelles politiques de développement économique qu'exigent l'arrivée des nouvelles technologies et l'ouverture des marchés, le gouvernement québécois est contraint de faire appel à la mobilisation des syndicats et du mouvement coopératif à travers des sommets économiques (démocratie sociale), desquels émergera la proposition d'un fonds de travailleurs par la FTQ qui sera créé en 1983 (Lévesque, Bélanger, Bouchard, Mendell et alli, 2001).

La crise qui s'amorce alors, entraîne une désarticulation du développement social et du développement économique. Les demandes de démocratie ne peuvent être satisfaites par les compromis antérieurs qui proposaient une meilleure redistribution et un partage des gains de productivité. D'une part, l'élévation du pouvoir d'achat ne procure pas nécessairement un meilleur partage du pouvoir. D'autre part, l'épuisement des gains de productivité, la délocalisation des entreprises vers des pays à faibles salaires de même que l'ouverture des frontières pour les échanges font désormais en sorte que les dépenses pour le social et pour la péréquation entre les régions représentent désormais non plus un débouché mais un coût qui réduit la compétitivité des entreprises d'ici. De plus, les investissements pour la modernisation des entreprises entraînent des réductions d'emploi de sorte que le plein emploi cesse d'être souhaitable pour la partie patronale. À la crise du travail (refus du taylorisme et demande de participation), succède la crise de l'emploi qui aura comme conséquence de réduire le pouvoir de négociation des syndicats.

#### - **un modèle partenarial (1981-2003)**

Suite à la profonde récession du début des années 1980, les syndicats et les nouveaux mouvements sociaux (groupes de citoyens, groupes communautaires, groupes de femmes, nations autochtones, communautés culturelles, groupes de jeunes, groupes écologiques) sont passés progressivement d'une stratégie défensive (défense des acquis) à une stratégie offensive qui les a conduits sur le terrain des

expérimentations socio-économiques (ex. le développement économique communautaire), puis à la concertation et au partenariat avec l'État et les entreprises. D'autres facteurs plus structurels, telles l'ouverture des frontières et la diffusion des nouvelles technologies, ont également contribué à l'émergence de ce que nous appelons un modèle partenarial qui se distingue assez clairement du modèle keynésien ou fordiste. Ainsi au lieu de reposer sur un compromis entre les syndicats, le patronat et l'État, le modèle partenarial reconnaît une plus grande pluralité d'acteurs sociaux (domaine du travail et du hors travail) avec lesquels l'État accepte de partager certaines de ses responsabilités, à travers entre autres des sommets nationaux, des instances sectorielles de concertation et la décentralisation (Lévesque, 2001). Le rôle de l'État est ainsi transformé puisque l'on passe d'une intervention étatique en principe externe à la société civile à une intervention arrimée à une multiplicité d'espace (tables) de délibération.

De plus, sous l'inspiration entre autres des néo-schumpeteriens, le **développement économique** est redéfini à partir des innovations (Dosi, 1988 ; Freeman, 1991) alors que, sous l'inspiration notamment des politicologues, le **développement social** l'est à partir de la prévention et de la participation (Noël, 1996). Dans un cas comme dans l'autre, le rôle de l'État est également redéfini. Pour les politiques industrielles, l'État cesse d'être entrepreneur pour faire appel au partenariat tout en soutenant non plus la demande (approche keynésienne), mais les facteurs d'une offre intégrée (Matzner et Streeck, 1991) comprenant la R&D, le financement, la formation, les services (Manuel d'Oslo). Parmi les entreprises, l'aide va en priorité aux gagnantes, celles qui ont le plus de chance de conquérir des marchés externes. Pour les nouveaux secteurs comme celui de la nouvelle économie, les politiques s'efforcent de soutenir l'innovation et d'encourager certaines formes de coopération liées à la proximité (Veltz, 2001 ; Benko et Lipietz, 1992). Il en résulte une spécialisation dans un nombre limité de secteurs (grappes stratégiques et grappes concurrentielles) (Porter, 1990). Dans les entreprises, la modernisation technologique est complétée par une modernisation sociale reposant entre autres sur la participation des travailleurs (Bélanger, Grant et Lévesque, 1994 ; Lapointe, Cucumel et alii, 2004).

**Les politiques de développement régional** favorisent un arrimage du développement régional et du développement local à partir de la décentralisation des services et des outils basés sur le partenariat (plan de développement, services aux entreprises, fonds de financement, aide technique) et la concertation à travers une gouvernance représentative des forces sociales et donc de la société civile tant au plan régional que local (Fontan, Klein et Lévesque, 2003). À l'échelle régionale et locale, l'importance des facteurs relevant de l'extra-économique et de la société civile (qualité de vie, cohésion sociale, capital social, institutions) s'impose de même que la nécessaire délibération et l'échange d'informations (Piore, 2001). En somme pour les représentants de la société civile qui siègent dans les Conseils régionaux de

développement (CRD) et dans les Centres locaux de développement (CLD), le développement économique est inséparable du développement social. Certains syndicats parlent assez spontanément de « développement local, régional et social » (DLRS) alors que les groupes communautaires emploient plus spontanément le terme de développement économique communautaire (DEC) qui comprend aussi bien l'employabilité et la formation que l'habitation et les services de proximité (Lévesque, 1999).

Dans le **développement social**, la reconfiguration de l'État-providence québécois, amorcée à la fin des années 1980, s'est faite en grande partie en faisant appel à la participation de la société civile, notamment à travers une certaine régionalisation des services sociaux et de santé et à travers **la nouvelle économie sociale** qui favorisent l'une et l'autre une proximité avec les populations desservies et une participation des usagers (Noël, 1996 ; Vaillancourt et Laville, 1998). Comme pour le développement économique communautaire, il faut souligner ici le rôle stratégique joué par le Chantier de l'économie sociale (Lévesque, 2002 ; Lévesque et Mendell, 1999). Ces initiatives de la société civile laissent bien voir que le renouvellement de l'État-providence peut se faire autrement que par une privatisation des services collectifs s'appuyant exclusivement sur le marché (Vaillancourt, 2002). Pour un État-providence redynamisé par la participation de la société civile, le développement social vise non seulement à réparer (notamment les dégâts de la mondialisation néo-libérale) mais aussi à prévenir et à agir en fonction de l'avenir, comme le réalisent les Centres de petite enfance (CPE) (Lévesque, 2003a). Autrement dit, les politiques sociales constituent à bien des égards plus des investissements que des dépenses, de sorte que les retombées sont non seulement dans le domaine social mais aussi dans le domaine économique (Giddens, 1999).

À partir de l'expérience québécoise des dernières années, le modèle partenarial permet de dégager au moins deux conclusions ou mieux deux hypothèses puisqu'il n'a pas été mené à terme. En premier lieu, il serait possible dans les pays du nord de réaliser un nouveau cercle vertueux entre le développement économique et le développement social (contribution du développement social au développement économique non pas comme finalité mais comme conséquence), un arrimage différent de celui réalisé dans le modèle fordiste ou keynésien (arrimage à travers l'élargissement de la consommation que permet la redistribution). D'une part, le développement économique qui repose de plus en plus sur une économie du savoir, une économie relationnelle, est de plus en plus alimenté par des facteurs extra-économiques non marchands et non monétaires relevant de la société civile et des institutions publiques, y compris dans le domaine social et de la culture. D'autre part, dans une société de risque (Beck, 2001), le développement social lui-même apparaît moins comme une dépense destinée à réparer que comme un investissement dans la prévention et dans l'avenir, soit un capital social qui nous assure de la qualité des relations sociales et

des formes de coopération<sup>4</sup>. En deuxième lieu, les régulations sociales et économiques pour réaliser cette nouvelle configuration ne peuvent se limiter au couple État-Marché mais doivent mobiliser le trinôme État-Marché-Société civile. Si tel est le cas, la démocratie représentative se doit plus que jamais d'être complétée par la démocratie sociale et la démocratie délibérative. Autrement dit, le modèle misant sur la participation de la société civile ne peut faire l'économie de la démocratie.

#### - **Modèle néo-libéral (2003-....)**

Si l'on excepte une courte période au milieu des années 1980, aucun parti politique québécois au pouvoir n'a mis de l'avant un programme explicitement néo-libéral (ce qui ne veut pas dire que le Québec fut imperméable à l'influence néo-libérale, ni qu'aucune politique ou mesure n'ait été inspirée par ce courant de pensée). Avec toutes les nuances qu'impose le discours politique, les divers gouvernements québécois depuis quelques décennies se sont définis eux-mêmes comme social-démocrates. En revanche, la pensée néo-libérale est présente au Québec non seulement au sein du patronat mais aussi au sein d'une partie des intellectuels, notamment des économistes et des politologues, et dans des *think tanks* tel *l'Institut économique de Montréal*, affilié au *Fraser Institute* (Vancouver). En somme, le gouvernement du PLQ qui a été élu en avril 2003, est le premier gouvernement québécois à mettre de l'avant un programme néo-libéral visant à transformer en profondeur le modèle québécois et à rompre ainsi non seulement avec le modèle de la Révolution tranquille mais aussi celui expérimenté depuis les années 1980 à travers le partenariat et la concertation. Dans un premier temps, nous présenterons dans ces grandes lignes la pensée néo-libérale en ce qui concerne le développement du Québec. Dans un deuxième temps, nous examinerons quelques-unes des mesures mises en place par ce nouveau gouvernement libéral et tenterons d'en évaluer les conséquences au plan des diverses formes de démocratie que nous avons identifiées auparavant.

Après avoir fait un bilan négatif pour ne pas dire noir du développement du Québec, les intellectuels néo-libéraux québécois ont mis un certain nombre de solutions qu'épouse, dans ses grandes lignes, le gouvernement de Jean Charest (Blanchard et Fortier, 2000). Ce bilan leur permet d'avancer au moins deux conclusions : 1) le modèle québécois a été incapable de réduire les écarts avec l'économie ontarienne (la province la plus industrialisée et la plus riche du Canada qui compte en plus la capitale nationale sur son territoire), 2) les Québécois sont les plus taxés, sans bénéficier pour autant de services de meilleure

---

<sup>4</sup> Du point de vue du développement économique, chaque dollar investi dans le capital social peut être aussi rentable (voire même plus) que le dollar consacré aux technologies. Ces dernières tendent à se généraliser alors que la cohésion sociale et le capital social demeurent très inégalement partagés (Landry, Amara, Lamari, 2001)..

qualité. Dès lors, le modèle québécois doit être revu avec en tête de liste le rôle de l'État sous trois aspects. En premier lieu, il faut pour réduire son intervention dans l'économie, notamment au plan de la planification et du financement des entreprises, en misant davantage sur l'émulation et la concurrence. En deuxième lieu, il faut mettre fin au régime de la concertation avec les grands acteurs sociaux qui bloquent le changement par leur comportement corporatiste et qui entravent le fonctionnement des institutions démocratiques pour miser davantage sur les individus qui sont de plus en plus éduqués et donc capables d'agir conformément à l'intérêt général à partir de leur intérêt particulier. Enfin, l'étatisme nationalisant va à l'encontre du progrès social en faisant de l'État la source de l'identité alors qu'il faut libérer les individus de telles entraves pour plus de créativité et d'entrepreneurship.

Certains intellectuels néo-libéraux québécois vont encore plus loin en affirmant qu'il existe une « relation négative entre gouvernement et vertu » ou encore que « l'immense majorité de la société connaîtrait une amélioration immédiate et durable de sa situation en cas d'avènement d'un État réduit » (Migué, 1999 : 173 et 117). Au plan de la justice sociale, il est aussi affirmé que « l'économiste pose comme salubre la pauvreté relative » et que « les pauvres n'ont aucun droit à la richesse des mieux nantis » (Ibid : 188 et 205). D'autres économistes plus modérés mettent l'accent sur la sous-performance économique du Québec par rapport au reste du Canada et des États-Unis au cours des vingt dernières années, tant du point de vue de l'augmentation des emplois, du taux de chômage et du PIB (Boyer, 2001). Toutefois leurs explications de cette sous-performance du Québec sont relativement identiques à celle des ultra-libéraux puisque les causes sont dans l'ordre le manque d'incitation à la performance et le vieillissement des mécanismes publics de coordination. Dès lors, la solution au retard du Québec ne saurait passer par « l'action de l'État, foncièrement non-informé, intéressé et manipulé par les groupes de pression capables d'exploiter de manière stratégique leurs informations privées pour promouvoir leurs propres intérêts dans un marché politique opaque » (Boyer, 2001 : 13). Pour plus de transparence, le directeur du CIRANO, Marcel Boyer propose de favoriser les mécanismes de la concurrence dans le privé et dans le public, quitte à favoriser les partenariats publics-privés (PPP).

Les analyses du modèle québécois faites par les néo-libéraux sont traversées par un même biais qui consiste à prendre pour acquis que le modèle québécois n'a pas évolué depuis les années 1960. Ce statisme institutionnel et la lourdeur bureaucratique qui en résulte expliqueraient que, quarante ans plus tard, les Québécois soient les plus endettés au Canada, les plus taxés et qu'ils se retrouvent avec le plus grand nombre de ménages à faibles revenus (Picher, 1999). Cette évaluation occulte les transformations que nous avons mises en lumière précédemment, soit le passage d'un modèle keynésien ou fordiste à un modèle basé sur le partenariat où l'État se définit moins comme entrepreneur que comme facilitateur. À la

décharge du PLQ, qui adopte le point de vue néo-libéral, il faut reconnaître que le gouvernement du PQ a eu tendance à maintenir une ambivalence entre l'interventionnisme et le partenariat autant dans le discours que dans ses programmes, sans être par ailleurs complètement fermé à l'influence néo-libérale.

Il n'est pas question d'accorder trop d'attention aux analyses néo-libérales à fort contenu idéologique. Qu'il nous suffise de relever que plusieurs économistes dont certains relativement standards (Pierre Fortin, 2000; Pierre-Paul Proulx, 2001), remettent en cause cette évaluation négative de la performance du modèle québécois des dernières années. En prenant le niveau de vie (PIB par habitant plutôt que le PIB brut), Proulx arrive à la conclusion qu'au Québec le taux de croissance est de 2,7% par habitant entre 1994 et 2000, comparativement à 2,5% pour le ROC. Julien quant à lui établit qu'il y a eu une réduction des écarts entre l'Ontario et le Québec, en ce qui concerne le nombre de chômeurs et le taux d'activité des 15-64 ans. Il montre également que l'intervention de l'État dans l'économie ne fait pas du Québec un cas d'exception, si l'on considère que les États-Unis ont donné 65 milliards \$ aux firmes en 1997, montant qui ne tient pas compte du financement de la recherche par l'État, soit 58% des coûts de la recherche fondamentale et 25% de la R&D. Enfin, Pierre Fortin qui a fait les comparaisons les plus complètes entre le Québec et l'Ontario, conclut que « les écarts de niveau de vie et de productivité entre le Québec et l'Ontario ont diminué de moitié en quarante ans » (Fortin, 2000). Chose certaine, dès le début des années 1990, il apparaissait que les Québécois francophones avaient repris le contrôle de leur économie à travers non seulement des entreprises publiques, mais aussi par un nombre croissant d'entreprises privées (ex. Bombardier, Cascades, etc.) (Vaillancourt et Leblanc, 1993).

Le politologue Jean-François Lisée (2003) s'est arrêté à une des conclusions des études des économistes néo-libéraux selon laquelle les Québécois paient plus d'impôt que les Ontariens pour moins de services. Il détruit cette démonstration en montrant, dans un premier temps, que si le Québec adoptait la structure ontarienne pour sa fiscalité (les entreprises québécoises paient 1,4 G\$ de moins qu'en Ontario), les Québécois ne paieraient plus 4,2 milliards \$ (comme c'était le cas en 2001-2002), mais 2,8 G\$. Dans un deuxième temps, le politologue se demande ce que les Québécois obtiennent de plus que les Ontariens pour ce 2,8 G\$. D'abord, des services propres au Québec, soit les garderies, l'assurance-médicaments, les subventions à l'enseignement privé, le développement local et régional, et la culture. En plus de tous ces services qui valent 2,8 G\$, ils reçoivent 2,5 G\$, somme qu'ils devraient payer si les tarifs d'électricité du Québec étaient aussi élevés qu'en Ontario. Conclusion de Jean-François Lisée : « les Ontariens paient en électricité ce que les Québécois paient en impôt » et les Ontariens ont moins de services en retour (Lisée, 2003).



Quelle que soit son exactitude, la démonstration de Lisée montre clairement qu'une comparaison avec l'Ontario ne peut être que défavorable au Québec, si l'on s'en tient au seul regard marchand. En effet, la structure de propriété des entreprises québécoises est très différente de celle de l'Ontario où sont concentrées les filiales américaines, notamment dans le secteur de l'automobile, alors qu'au Québec les entreprises publiques et les entreprises d'économie sociale sont plus nombreuses et importantes. En somme, l'économie québécoise est beaucoup plus plurielle que celle de l'Ontario, ce qui a des effets négatifs sur le PIB québécois qui ne prend en considération que les activités marchandes à travers les prix (il suffirait qu'Hydro-Québec, par exemple, augmente ses tarifs pour que le PIB connaisse une augmentation significative, alors que cela aurait des conséquences négatives, notamment sur le niveau de vie des ménages défavorisés). Il va de soi que d'autres facteurs et d'autres dimensions (dont le fait d'être une société distincte désireuse de vivre en français dans un environnement anglophone) devraient être pris en considération pour une évaluation plus complète.

Si l'on passe maintenant aux transformations déjà initiées par le gouvernement libéral de Jean Charest, il apparaît qu'il a d'abord visé les innovations et les institutions mises en place depuis les années 1990 et pas seulement celles remontant aux années 1960. Autrement dit, ce gouvernement libéral veut transformer non pas le modèle dirigiste de la Révolution tranquille mais le modèle partenarial plus récent (tout en demeurant lui-même dirigiste voire autoritaire pour réaliser son programme néo-libéral). Ainsi, dès le départ, il s'est attaqué à faire disparaître deux composantes importantes du modèle partenariat, soit les formes de gouvernance misant sur le partenariat et le financement des entreprises à partir de fonds de développement. Examinons rapidement les transformations proposées. Ces deux composantes sont intimement liées puisque dans le développement économique, les gouvernances s'appuyaient sur des fonds de développement pour donner un élan aux orientations et priorités de développement mis de l'avant, notamment dans les plans régionaux et locaux, résultats de la concertation.

Les formes de gouvernance visées sont principalement celles où l'on retrouvait entre autres des représentants des syndicats et de la société civile, des formes de gouvernance orientées au moins en principe vers la démocratie sociale. Dans le domaine du social, le ministre de la Santé et des Services sociaux a fait adopter une loi entraînant la disparition des *Régies régionales de la santé et des services sociaux* où les employés et la société civile étaient représentés. Il a également fait disparaître, comme entité autonome au sein du réseau des affaires sociales et de la santé, les *Centres locaux de services communautaires* (CLSC), une innovation québécoise qui tire son origine des cliniques populaires de santé dont l'originalité provenait de la participation citoyenne avec une approche plus sociale, plus préventive de la santé, en opposition à une approche hospitalo-médicale dominante (Bélanger et Lévesque, 1990 et

1988). De nombreuses études montrent que ce genre d'approche est incontournable non seulement pour réduire les coûts de la santé mais aussi pour agir à la source, tout en humanisant les soins de santé (Batifoulier et Ventelou, 2003).

Dans le domaine du développement régional et local, la loi 34 fait disparaître les Conseils régionaux de développement (CRD) pour les remplacer par des Conférences régionales des élus (CRÉ), pour des raisons d'imputabilité qu'assureraient plus sûrement les élus (nous reviendrons plus loin sur l'imputabilité). Alors que les CRD réunissaient des représentants de syndicats et de la société civile (désignés par les organisations concernées), les CRÉ seront sous le contrôle exclusif des élus même s'ils pourront coopter des représentants de la société civile en nombre restreint, les syndicats n'étant pas mentionnés. De même, les conseils d'administration des Centres locaux de développement (CLD) où les élus locaux ne pouvaient être majoritaires, seront désormais sous le contrôle très majoritaire des élus. Parmi les 2500 bénévoles, qui siégeaient sur les CA des CLD, on retrouvait un nombre important de femmes, jusqu'à 50% dans certains, de jeunes et de représentants de la société civile. En donnant priorité aux élus des municipalités, en l'occurrence les maires, nous assisterons à une réduction importante du nombre de femmes (les mairesses ne représentent que 7% des effectifs des maires), des jeunes (les maires sont rarement jeunes), des représentants des divers secteurs organisés de la société civile dans les domaines de l'habitation, de la culture, de l'environnement, des communautés culturelles, etc. En raison de leur ancrage dans la communauté, les représentants de la société civile sur les conseils d'administration des CLD favorisaient un meilleur arrimage entre le développement économique et le développement social (Lévesque, Mendell, M'Zali, Martel, Desrochers, 2003).

En ce qui concerne la politique de financement des entreprises, le gouvernement a commandé de nouvelles études (Secor, 2003) et entamé la consultation sur la base d'un rapport, le Rapport Brunet (2004), qui représente, pour le moment, la vision du ministère de l'Économie et du Développement régional. Le point de départ repose sur le constat suivant: 70% du capital de risque au Québec dépend directement (fonds capitalisés directement par l'État comme la Société générale de financement ou encore les sociétés Innovatech qui sont des entreprises d'État) ou indirectement de l'État (avantages fiscaux comme c'est le cas pour les fonds de travailleurs qui sont des entreprises d'économie sociale) alors qu'en Ontario on retrouve l'inverse : 70% de fonds privés. De ce constat, on conclut que l'intervention de l'État

dans le capital de développement<sup>5</sup> a empêché le développement du capital de risque. Outre le fait qu'on oublie que le capital de développement s'est mis en place au Québec pour combler un vide laissé par le privé, la comparaison avec l'Ontario ne tient pas compte que cette province est le centre financier du Canada et qu'elle n'a pas la même structure industrielle, ni la même structure de propriété des entreprises. Ainsi, les filiales de firmes multinationales américaines (FMN) sont plus nombreuses en Ontario qu'au Québec. De même, pour la nouvelle économie, on retrouve en Ontario surtout des entreprises dans le domaine des technologies d'information et de communication (très présentes dans la vallée de Kanata), qui exigent des capitaux très importants pour leur expansion alors qu'au Québec, les PME sont plus nombreuses (toute proportion gardée), notamment dans le secteur manufacturier et dans la nouvelle économie, principalement dans la biotechnologie (où prédominent des entreprises plus petites que dans le domaine des TIC), moins attrayantes pour le capital de risque privé et *a fortiori* américain.

Le Rapport Brunet comprend également une section sur les fonds de développement régional et local. Il relève bien la présence de plusieurs familles de fonds locaux et régionaux (ce qui est bien connu<sup>6</sup>), mais pour déplorer là aussi l'absence du secteur privé dans le capital de risque. Il propose de mettre fin aux Fonds locaux d'investissement (FLI) qui relevaient des CLD pour favoriser l'émergence de fonds privés pour les petits financements d'entreprise en région, soit 17 Fonds d'initiatives régionales (FIR) dont la capitalisation serait de 3 millions \$ par fonds (le gouvernement fournirait deux dollars sous forme de prêt pour chaque dollar apporté par le privé). Comme pour les sociétés régionales Innovatech qui seraient privatisées, il est proposé que « le secteur privé est (soit) le seul qui participe au profit » alors que le gouvernement ne rechercherait qu'un « rendement minimal ». Des mesures fiscales rendraient plus attrayante la participation privée locale à la capitalisation de ces fonds. Mais, contrairement au FLI, la gouvernance de ces nouveaux fonds privés serait confiée « aux gens d'affaires de chaque région, qui connaissent mieux que quiconque le tissu industriel de leur milieu respectif et qui disposent des réseaux de contact requis pour susciter l'émergence de projets rentables et superviser le développement des entreprises » (Rapport Brunet : 51). Bien que les conseillers des CLD encadreraient les projets soumis au FIR de leur région, Investissement Québec assumerait les responsabilités de l'État relatives à la mise en place des FIR, soit l'accréditation des fonds privés comme FIR, les prêts correspondant à la contribution du gouvernement, sans oublier le suivi des activités de ces fonds.

---

<sup>5</sup> Pour nous, le capital de développement se distingue du capital de risque par le fait qu'il porte des objectifs de développement, de création d'emploi, de développement régional et local (voir Mendell et Lévesque, 2004).

<sup>6</sup> Voir nos inventaires pour 2001 et 2002. Lévesque, B., Comeau, Y., Martel, D., Desrochers, J., Mendell, M. (2003), Les fonds régionaux et locaux de développement en 2002, Montréal, Cahiers du CRISES WP-0309 (UQAM), 85 p. (Recherche réalisée pour le ministère des Finances, de l'Économie et de la Recherche).

Si l'objectif de faire naître un secteur privé de capital de risque peut se défendre (en effet, pourquoi les fonds de pensions, les assurances et les banques ne participeraient-ils pas plus au financement des entreprises en région ?), l'avancée que propose le Rapport Brunet se ferait néanmoins au détriment du « capital de développement ». En premier lieu, il en résulte une réduction des sommes consacrées au développement local et régional<sup>7</sup>. En deuxième lieu, les régions les plus défavorisées pourraient avoir plus de difficulté à obtenir du secteur privé les sommes demandées, ce qui renforcerait les inégalités régionales. En troisième lieu, les nouveaux fonds privés (FIR) recréeront un vide pour le financement de petits projets que soutenaient les FLI qui cesseront ainsi d'exister<sup>8</sup>. En effet, si le capital de développement se préoccupe de bonifier les projets comme le faisaient les FLI, le capital de risque ne répondra pas à cette demande puisqu'il recherche plutôt la perle rare, retenant moins de 10% des projets soumis (et encore). En quatrième lieu, les collectivités locales ne pourront plus se servir de cet outil financier pour réaliser leurs objectifs de développement local puisque le FIR sera d'abord au service de la région (et non des collectivités locales) et qu'il devra en même temps rendre des comptes à Investissement Québec, sans oublier sa participation à la réalisation des projets ACCORD. Enfin, comment expliquer que ce rapport soit muet sur l'existence de fonds régionaux et locaux, tels les Fonds régionaux de solidarité et les Solide, qui se sont imposés comme incontournables aux yeux des intervenants régionaux. Dans cette visée, personne ne sera surpris que le secteur d'économie sociale, si important pour les collectivités locales, ait été également oublié.

La vision néo-libérale telle que proposée par le nouveau gouvernement libéral révèle une vision tronquée de l'économie et de la démocratie par rapport à celle mise de l'avant dans le modèle partenarial. En effet, l'économie est réduite aux seules activités marchandes alors qu'on suppose que le marché peut spontanément réaliser les meilleures allocations des ressources à la satisfaction de l'intérêt général ou du

---

<sup>7</sup> Les montants octroyés passeraient d'environ 100 millions \$ avec les FLI à 51 millions \$ avec les FIR (la contribution sous forme de prêts du gouvernement serait réduite à 35 millions \$). Jusqu'ici le ministère des Régions avançait en moyenne 200 000 \$ par année pour une période de 5 ans, soit environ 1 million \$ par FLI. Comme, il existe plus d'une centaine de CLD, la capitalisation totale atteignait la centaine de millions. Voir B. Lévesque, M. Mendell, B. M'Zali, D. Martel et J. Desrocher (2002), *Analyse de la gestion des fonds et des portefeuilles des Centres locaux de développement du Québec*, Rapport réalisé pour l'ACLDQ, la Fédération québécoise des municipalités et le ministère des Régions du Québec, 56 p.

<sup>8</sup> En effet, comme le capital de risque recherche des rendements élevés, il sera moins réceptif aux demandes de financement inférieur à 50 000 \$, d'autant plus que les FIR pourront offrir des financements pouvant aller jusqu'à 300 000 \$ par projet. Il faut bien voir que, pour le développement local, les petits financements sont importants en raison de l'effet levier (environ 10 pour les fonds locaux et de 4,5 pour les fonds régionaux). Dans le cas des FLI, un investissement de 50 000 \$ peut donner lieu à un investissement total de près d'un demi-million \$.

bien commun. De même, la démocratie est définie exclusivement par la démocratie représentative selon laquelle les citoyens pris individuellement donnent un mandat apparemment clair et défini une fois pour toutes, à leur gouvernement, pour une période d'environ quatre ans. Au cours de cette période, les élus peuvent sans doute consulter les organisations de la société civile, mais ils doivent également s'en méfier puisqu'elles portent des intérêts corporatistes, soit une agglomération d'intérêts individuels. La participation de la société civile aux diverses formes de gouvernance doit être limitée à des individus sous le contrôle exclusif des élus, parce que ces derniers sont imputables et les autres non. Cette double vision tronquée de l'économie et de la démocratie entraîne une séparation du développement économique et du développement social (une absence de cercle vertueux). Pour une économie définie en termes marchands, le social constitue d'abord et avant tout un coût, à moins de le privatiser à travers des services marchands (pour ceux et celles qui peuvent payer) ou encore à travers l'économie informelle et domestique (pour ceux et celles qui ne peuvent payer). L'État se doit d'être compatissant pour les plus défavorisés, d'où la nécessité de bien cibler les programmes.

Enfin, les néo-libéraux tels qu'on les retrouve au Québec, ne semblent pas comprendre que les intérêts collectifs ne sauraient être réduits à une agglomération d'intérêts individuels. Si l'on peut leur concéder que les intérêts collectifs ne représentent pas nécessairement l'intérêt général, ils ne sauraient cependant être confondus avec l'intérêt individuel. En effet, pour les syndicats et pour les associations volontaires ayant un fonctionnement démocratique, les intérêts mis de l'avant par les dirigeants sont le résultat d'une construction sociale résultant de la démocratie délibérative et représentative (colloques, congrès d'orientation, assemblées générales, etc.). Les intérêts collectifs intègrent ainsi plusieurs des dimensions de l'intérêt général, soit entre autres un arrimage entre l'économie et le social, entre le court terme et le long terme. En revanche, les divers intérêts collectifs ne coïncident pas pour autant en raison de la diversité des associations et des ancrages socio-historiques. À l'échelle de l'État, il existe deux traitements des intérêts collectifs. L'un favorisé par les néo-libéraux est celui du lobbying et de la consultation, cas par cas. Outre la faible transparence de cette façon de faire, elle a pour conséquence d'entraîner un renforcement des corporatismes, du chacun pour soi. L'autre façon de traiter les intérêts collectifs est celle qui se réalise à partir d'instances de concertation constituant autant des espaces publics, où sous la direction de l'État les divers acteurs sociaux sont appelés à confronter publiquement leurs demandes en vue de dégager un bien supérieur.

Enfin, que penser de la question de l'imputabilité aux seuls élus qui ferait en sorte que les représentants de la société civile ne pourraient assumer des responsabilités déléguées dans le cadre de gouvernance représentative. Il va de soi que la participation de la société civile dans la gestion et l'administration de

services publics subventionnés par l'État ne peut faire l'économie de l'imputabilité puisque le pouvoir hiérarchique vertical s'en trouve réduit à l'avantage de la participation des citoyens et des parties prenantes. Dans la démocratie représentative, un système politique est imputable lorsqu'il rend le gouvernement et les élus responsables de leurs actes devant les électeurs. Si l'imputabilité est une des assises de la démocratie représentative, la subsidiarité ne peut fonctionner sans imputabilité, mais cette dernière prendra d'autres formes. Autrement dit, dans le cadre d'une société complexe et ouverte à la participation des diverses parties prenantes, il faut dépasser la notion univoque en usage dans les cercles officiels du secteur public pour reconnaître des formes d'imputabilité multiples et douces misant sur la réflexivité, la délibération et la transparence (Paquet et Scala, 2001). Dans la mesure où l'État en définit ouvertement les orientations générales, les valeurs et les règles, l'imputabilité peut s'appliquer à d'autres qu'aux élus mais selon des modalités tenant compte de la nature de l'engagement (imputabilité administrative, imputabilité contractuelle, imputabilité corporative, imputabilité civique, etc.) et de la diversité des situations (multiplicité des comptes, des contextes, des responsabilités et des interfaces, etc.).

Ainsi, la littérature sur l'imputabilité permet d'identifier au moins trois modèles (Paquet et Juillet) : 1) le modèle bureaucratique où l'imputabilité se fait à travers la ligne hiérarchique à partir des règles, standards et mandats définis par l'autorité politique légitime ; 2) le modèle marchand qui repose sur le choix du consommateur comme le permet la formule des *vouchers* pour les services collectifs d'éducation ; 3) le modèle citoyen d'imputabilité qui repose sur le mécanisme de la délibération et de la concertation dans un cadre juridico-administratif approprié permettant ainsi une articulation nouvelle entre démocratie représentative, démocratie délibérative et éventuellement sociale (Lévesque, 2002). Dans le cas du modèle citoyen, *a fortiori* des réseaux où n'existent ni autorité hiérarchique, ni dictats du marché, l'imputabilité joue alors un rôle à la fois éthique, soit de repère pour les partenaires, et épistémique, soit de connaissances nécessaires à l'action commune (Paquet et Scala, 2001). Dans le cadre de responsabilité conjointe et d'engagement réciproque, la confiance et les ententes souvent informelles rendent chacun redevable devant les autres (constituant une obligation aussi contraignante que celle imposée par les règles bureaucratiques, mais qui a l'avantage de favoriser une plus forte mobilisation des parties prenantes).

## CONCLUSION

Même si nous croyons que la société québécoise est assez représentative des pays du nord, il faut aussi reconnaître qu'elle est relativement complexe puisqu'elle est spécifiée par un système fédéraliste (canadien) et des nationalismes qui complexifient l'expression des préférences collectives et de la démocratie représentative. De plus, parmi les pays du Nord, il serait plus représentatif des pays relevant du modèle rhénan basé sur la solidarité selon la typologie de Michel Albert (1993) ou encore des pays

d'économie de marché coordonné selon la typologie de Peter Hall et David Soskice (2001). Ces limites posées, quelles conclusions pouvons-nous tirer des quarante années de l'expérience québécoise de développement économique et social, sous l'angle de la démocratie? Au moins deux séries de conclusions peuvent être dégagées. Une première concerne les diverses variantes du modèle québécois qui peuvent être comparées l'une à l'autre, quant à leur potentiel de démocratisation et leur façon d'arrimer le développement économique et social, sans oublier leur approche du développement régional et local (voir le tableau 2). Une seconde concerne le potentiel de transformation que représenterait le modèle partenarial, dans la perspective d'une alter-économie, voire d'une alter-mondialisation.

**Tableau 2 : Formes de démocratie et modèles de développement**

	<b>Modèle fordiste</b>	<b>Modèle partenarial</b>	<b>Modèle néolibéral</b>
<b>Démocratie représentative</b>	<b>Forte</b> Grand projet de modernisation sociale et économique	<b>Faible</b> État facilitateur Soutien des petits projets	<b>Prioritaire</b> Démocratie des élus
<b>Démocratie sociale</b>	<b>Implicite</b> en termes de compromis et de contrat social Experts décident	<b>Forte</b> à l'échelle méso (régions et secteurs) <b>Forte</b> à l'échelle nationale dans les situations de crise, mais <b>faible</b> autrement	<b>Faible</b> Consultation Les intérêts collectifs considérés privés
<b>Démocratie directe</b>	<b>Faible</b> Accent sur l'accès aux services collectifs	Encouragée dans le cadre des organisations apprenantes	<b>Ignorée</b> par le gouvernement
<b>Démocratie délibérative</b>	<b>Forte</b> dans le cadre de la démocratie délibérative (grand débat)	<b>Forte</b> dans le cadre de la démocratie sociale <b>Faible</b> dans la démocratie représentative	<b>Faible</b>
<b>Développement économique / Développement social</b>	<b>Cercle vertueux</b> Dépenses sociales comme débouchés pour le marché domestique	<b>Cercle vertueux (potentiel)</b> Dépenses sociales comme investissement et conditions favorables au développement économique dans une économie ouverte	<b>Séparation du social</b> (charité + foyer pour laissés pour compte) ; et de l'économique (autorégulé par le marché)
<b>Développement régional et local</b>	<b>Approche centralisée et hiérarchique</b> Développement régional contre le local	<b>Approche misant sur le local et la société civile</b> Démocratie sociale Reconnaissance de l'économie sociale	<b>Miser sur le marché</b> et sur le secteur privé et les élus des villes et municipalités (PPP)

#### - Les trois variantes du modèle québécois

Comme pour l'ensemble des pays du nord, le Québec révèle l'existence de trois modèles (ou configurations) : le modèle fordiste, le modèle partenarial, le modèle néo-libéral. Le modèle fordiste ou keynésien misait principalement sur la démocratie représentative et une régulation fondée sur le couple

État-Marché, une économie de marché encadrée par des institutions et des interventions de l'État. Les formes de gouvernance qui étaient à dominante verticale, reposaient sur une approche centralisatrice et hiérarchique qui permettait cependant un arrimage entre le développement économique et le développement social, notamment à travers la redistribution, la négociation collective pour le partage des gains de productivité et une péréquation entre les régions. Ce modèle s'est désarticulé sous la poussée des nouveaux mouvements sociaux qui ont demandé une démocratisation de l'organisation du travail, une participation des usagers dans les services collectifs et une prise en main du développement des régions par les collectivités locales directement concernées. Ces demandes de partage du pouvoir ne pouvaient être satisfaites ni par l'approche hiérarchique et centralisée, ni par une simple redistribution d'autant plus que l'ouverture des marchés (pour compenser l'épuisement des gains de productivité) réduira la marge financière des États et fera en sorte que les dépenses sociales représentent désormais non plus un débouché mais un coût réduisant la compétitivité des entreprises sur les marchés extérieurs. D'où la recherche dans tous les pays de nouveaux modèles, avec en tête de liste un retour à l'autorégulation marchande que prônent les néo-libéraux qui sont convaincus que l'intervention de l'État est responsable du dérèglement de l'économie.

Certaines sociétés dont le Québec ont expérimenté, à partir de la seconde moitié des années 1980 mais surtout dans les années 1990, un modèle qui se définit comme social-démocrate mais qui fait appel au partenariat et à la concertation, soit une régulation misant sur le trinôme État-Marché-Société civile. Les formes de gouvernance sont à dominante horizontale puisqu'elle tente de mobiliser les parties prenantes les plus importantes et que l'État lui-même se définit pour les opérations comme partenaire. Cette configuration favorise le développement d'une économie plurielle à travers une reconnaissance des formes non marchandes et non monétaires et à travers aussi une articulation des secteurs public, privé et d'économie sociale. Elle est aussi plus attentive à la démocratie sociale, soit à la concertation des acteurs sociaux, à la décentralisation et à l'empowerment des collectivités. Il s'en suit une transformation du rôle de l'État devenu facilitateur et dont les politiques économiques iront dans le sens du soutien des facteurs intégrés d'offre plutôt que de soutien de la demande. Cette configuration laisse supposer la possibilité d'un nouveau cercle vertueux entre le développement économique et le développement social à travers un élargissement de l'économie comme économie plurielle et d'un élargissement du social défini non plus seulement comme dépense mais aussi comme investissement et capital social. À la différence du modèle keynésien où le développement économique devait précéder le développement social, la nouvelle configuration permet de poser le développement social comme prioritaire non seulement pour la qualité de vie mais aussi pour le développement économique. Toutefois, cet arrimage qui suppose une forte mobilisation des diverses composantes de la société civile, ne saurait se réaliser sans des arrangements



institutionnels qui ne peuvent venir que de l'État et sans un fort investissement dans la démocratie délibérative. C'est dire par conséquent la fragilité de ce modèle dans un environnement à dominante néo-libérale où les contraintes externes sont de plus en plus fortes, y compris au plan institutionnel.

Le modèle partenarial tel qu'expérimenté au Québec, laisse bien voir les limites du modèle néo-libéral, notamment sa vision tronquée de l'économie réduite aux activités marchandes et sa vision tronquée de la démocratie réduite à la seule démocratie représentative (même si cette dernière est une base incontournable pour un État de droit). Le modèle néo-libéral met de l'avant également une vision tronquée de la société, réduite à une somme d'individus. Par suite, les intérêts collectifs portés par les associations et les syndicats apparaissent non seulement comme une simple agglomération d'intérêts individuels mais aussi comme une menace pour la liberté, pour la créativité et pour l'entrepreneuriat. C'est pourquoi le gouvernement libéral de Jean Charest s'est attaqué dès le départ aux syndicats dénonçant leur corporatisme et laissant supposer qu'ils constituaient des mauvais citoyens. Comme le modèle néo-libéral ne prend pas au sérieux la démocratie délibérative, il lui est difficile, pour ne pas dire impossible, de voir comment les syndicats et les associations volontaires peuvent arriver à construire des intérêts intermédiaires entre l'intérêt particulier et l'intérêt général. Il ne voit pas comment un gouvernement légitimement élu peut tirer avantage d'une mobilisation des divers intérêts collectifs autrement que sur un mode individuel, celui du lobbying ou de la consultation privée. Ce faisant, il encourage effectivement le corporatisme. En somme, ce modèle refuse les ressorts de la démocratie sociale sous prétexte qu'elle prend en otage les représentants légitimement élus. Ce refus de la démocratie plurielle entraîne une incapacité des élus de voir un arrimage du développement économique et du développement social, autrement que sous le mode d'une double privatisation, soit celle que réalise la marchandisation du social par le transfert des services aux entreprises privées (pour les gagnants), soit celle que réalisent l'économie informelle et l'économie domestique (pour les perdants), quitte à remettre en cause les avancées réalisées par le mouvement féministe.

#### **- Le modèle partenarial : une alternative?**

Pour définir la société et l'économie de demain, il existe deux modèles qui pourraient s'imposer, voire cohabiter : le modèle néo-libéral et le modèle partenarial. Ces deux modèles correspondent à des approches institutionnelles et à des héritages différents de sorte qu'il est possible de ranger les divers pays du nord dans l'un ou l'autre comme l'ont fait entre autres Michel Albert (1996), et Peter Hall et David Soskice (2001). On peut penser aussi que ces modèles inspirent des partis politiques de sorte que, dans la plupart des sociétés du nord, on retrouve à un moment où l'autre des partis politiques qui mettent de l'avant l'une ou l'autre des ces approches, y compris la proposition d'un modèle néo-libéral dans des

sociétés considérées jusque-là social-démocrates. Cependant, comme nous le rappellent Peter Hall et David Soskice, il sera très problématique pour une société d'entreprendre un passage d'un modèle à l'autre, si les forces vives et les institutions de cette société ne sont pas engagées dans cette direction. On risque alors d'avoir les inconvénients des deux modèles, sans avoir les avantages d'aucun. Quoiqu'il en soit, l'expérience québécoise sera intéressante à suivre, même si elle se révèle dès maintenant difficile à vivre. Comme citoyen engagé, nous accordons notre préférence au modèle partenarial par rapport au modèle néo-libéral, en raison entre autres des ouvertures qu'il offre au plan d'une démocratie et d'une économie plurielles.

Par ailleurs, nous devons être explicite : le modèle partenarial tel qu'expérimenté au Québec ne constitue pas une alternative au capitalisme. Il s'agit d'une forme de capitalisme qui se caractérise par une économie de marché coordonnée par des institutions et des règles faisant une place plus importante qu'auparavant aux diverses composantes de la société civile. Aucun des divers mouvements sociaux qui ont lutté pour une démocratisation du travail, des services collectifs et du développement régional et local, n'avait pour objectif ultime la mise en place d'une forme de capitalisme, y compris sous la forme du modèle partenarial. Sur leur propre base, les divers acteurs sociaux portent des projets de société alternatifs que ce soit, par exemple, une société reconnaissant les différences (et donc qui mettrait fin au patriarcat, aux discriminations sexuelles, etc) ou encore une société orientée vers le développement durable. En revanche, ces projets alimentent des demandes sociales plus circonscrites qui peuvent donner lieu à des compromis hic et nunc et représenter à cet égard des progrès sociaux.

Dans cette visée, le modèle partenarial, dans la mesure où il est ouvert à une démocratie plurielle et à une économie plurielle, constitue à n'en pas douter un modèle préférable au modèle néo-libéral. De plus, les diverses initiatives relevant de la nouvelle économie sociale y ont trouvé un espace et un soutien plus appropriés que ceux que le modèle néo-libéral accepte de fournir. Ceci n'est pas négligeable puisque la nouvelle économie sociale permet d'élargir le champ de l'économie non seulement pour ses propres activités mais aussi de plus en plus pour l'ensemble de la société. De même, ces initiatives favorisent un développement de la démocratie dans la mesure où elles constituent aussi des espaces publics de débat et de délibération dont les retombées sont à l'échelle de la société. Autrement dit, les expérimentations portées par les nouveaux mouvements sociaux et par les associations qui s'y rattachent, permettent des innovations, dont certaines vont dans le sens d'une transformation de l'économie et du politique favorisant par la suite l'articulation entre l'économique et le social. S'il ne va pas toujours de soi que cette articulation aille dans le sens du développement durable et qu'elle tienne compte des générations futures,

elle laisse toutefois voir qu'une économie réduite à sa seule dimension marchande entraîne non seulement un accroissement des inégalités sociales et géographiques, mais aussi un non-respect de l'environnement.

Enfin, sous l'angle de l'alter-mondialisation, le modèle partenarial demeure trop profondément limité à l'espace national ou même infra-national pour représenter une ouverture significative au regard d'une alter-mondialisation, qui s'appuierait sur un autre rapport à l'économie et sur une démocratisation des instances supra-nationales. Toutefois, dans la mesure où les divers mouvements sociaux peuvent s'exprimer à l'échelle nationale, à travers non seulement la démocratie représentative, mais aussi la démocratie sociale, il leur est plus facile d'inciter leur État-national à définir un intérêt général qui inclut une vision du long terme et du devenir de la planète, notre demeure commune. De plus, les initiatives d'économie sociale soutenues par le modèle partenarial mettent de l'avant des valeurs et une vision qui sont susceptibles de rencontrer celle de l'alter-mondialisation comme le montrait bien le thème de la 2<sup>e</sup> rencontre internationale de l'économie sociale et solidaire : « résister et construire ».